

*Publisher's version*

Authors:	Wacker Jani
Name of article:	Eduskunnan tarkastusvaliokunta ja valtion omistajaohjauksen valvonta
Name of work:	Tarkastus ja arviointi : julkisen ja yksityisen rajapinnassa
Editors of work:	Vakkuri Jarmo, Oulasvirta Lasse, Wacker Jani, Kivimäki Riikka
Year of publication:	2011
ISBN:	978-951-44-8447-6
Publisher:	Tampere University Press
Pages:	246-260
Discipline:	Social sciences / Law
Language:	fi
School/Other Unit:	School of Management

All material supplied via TamPub is protected by copyright and other intellectual property rights, and duplication or sale of all part of any of the repository collections is not permitted, except that material may be duplicated by you for your research use or educational purposes in electronic or print form. You must obtain permission for any other use. Electronic or print copies may not be offered, whether for sale or otherwise to anyone who is not an authorized user.

# EDUSKUNNAN TARKASTUSVALIOKUNTA JA VALTION OMISTAJAOHJAUKSEN VALVONTA

Jani Wacker

## Parlamentaarisen finanssivalvonnan historiallinen kehitys

Artikkelissa tarkastellaan valtiontalouden parlamentaarista valvontaa erityisesti eduskunnan tarkastusvaliokunnan aseman ja tehtävien näkökulmasta. Eräs tarkastusvaliokunnan valvontatoimen monista kohdealueista on valtion yhtiöomistusten omistajaohjauksen valvonta. Aihealueen ajankohtaisuuden vuoksi artikkelissa perehdytään eduskunnan ja sen tarkastusvaliokunnan tehtäviin ja toimivaltaan nimenomaan valtion omistajaohjauksen valvonnan kautta.

Suomen perustuslain (731/1999) säännösten mukaan ylin finanssivalta eli valta päättää valtiontalouden tuloista ja menoista kuuluu Suomessa eduskunnalle (3 ja 81–92 §). Finanssivalta on käsitteellisesti jaettavissa verolainsäädäntövaltaan sekä talousarviota koskevaan päätösvaltaan eli budjettivaltaan. Finanssivallan alaan kuuluu myös oikeus valvoa valtiontalouden hoitoa ja valtion talousarvion noudattamista eli finanssivalvontavalta<sup>1</sup>. (Myllymäki 2007, 1; Myrsky 1999, 1–2.)

Valtiontalouden valvonta voidaan jakaa sisäiseen ja ulkoiseen valvontaan. Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan varainkäyttäjien eli valtioneuvoston, ministeriöiden, virastojen ja laitosten itsensä suorittamaa

---

1. Finanssivalvonnan käsitteellä ei viitata tässä rahoitus- ja vakuutusvalvontaan vaan valtiontalouden varainkäytön kokonaisuuden valvontaan. Ks. Myllymäki 2007, 56–58 ja 171–180; Myllymäki 1994, 104–128; Wacker 2009, 40–44.

valvontaa ja -tarkastusta. Ulkoisella valvonnalla puolestaan viitataan eduskunnan johtamaan varainkäytön jälkikäteiskontrolliin, jossa valvonta tapahtuu varainkäyttäjistä katsoen ulkoapäin. (Myllymäki 2007, 148–180; Wacker 2009, 230.)

Finanssivallan ja valtiontalouden valvonnan käsitteiden hahmottamiseksi luodaan artikkelin alussa lyhyesti katsaus suomalaisen finanssivallan historialliseen kehityskulkuun. Parlamentaarisella finanssivallalla tarkoitetaan valtiontaloutta koskevaa päätösvaltaa, jota käyttää demokratian periaatteiden mukaisesti valittu kansanedustuslaitos. Yleensä eri maissa tällainen parlamentaarinen finanssivalta on saanut alkunsa parlamentin oikeudesta päättää joistakin hallitsijalle maksetuista veroista. Parlamentaarisen finanssivallan historia juontaakin juurensa niin sanotusta kansan itseverotusoikeudesta eli kansan veronmyöntämisvallasta, joka erityisesti Englannissa ja Pohjoismaissa kuului kansalle tai sitä edustavalle elimelle jo keskiajalla. Itseverotusoikeus merkitsi sitä, että kansan maksettavaksi ei saanut panna muita veroja kuin sellaisia, joihin kansa itse oli antanut etukäteen suostumuksensa. (Purhonen 1955, 71; Purhonen 1961, 1; Vesanen 1970, 7.)

Valtiopäivien käsite syntyi ja kehittyi Ruotsi-Suomessa 1400-luvulta alkaen, ja vähitellen valtiopäivien asema myös itseverotusvallan käyttäjänä vahvistui. Valtiopäivät saivat 1700-luvulla ensi kertaa oikeuden päättää myös valtion budjetin menopuolesta; siihen asti päätösvalta valtion menoista oli ollut tiukasti kuninkaalla. Tällaista kansanedustuslaitoksen valtaa määrätä valtion tulojen käyttötarkoituksesta kutsutaan appropriaatiovallaksi (Vesanen 1970, 9).

Myös varainkäytön valvonta kuului Ruotsin vallan aikana säätyjen budjettivaltaan, joten säädyillä oli oikeus tarkastaa valtion virastojen pöytäkirjoja ja tilejä. Parlamentaarinen finanssivalta kuitenkin taantui Ruotsi-Suomessa niin kutsutulla kustavilaisella ajalla, joka alkoi Kustaa III:n toimeenpanemasta vallankumouksesta vuonna 1772. Budjetin vahvistamisoikeus palautui säädyiltä kuninkaalle, jolloin valtiopäiville jäi vain itseverotusperiaatteen mukaista verotusta koskevaa toimivaltaa. (Purhonen 1955, 74–76 ja 85–94.)

Venäjän vallan aikana 1800-luvulla valtiopäiville kuului edelleen Ruotsi-Suomen aikainen kansan itseverotusoikeus. Samoin voimassa oli parlamentaarista finanssivalvontaa tukeva hallitusmuodon säännös siitä, että säätyjen muodostamalle erityiselle valiokunnalle oli näytettävä niin kutsutun valtiovaraston tila osoituksena siitä, että varat oli käytetty valtakunnan hyödyksi ja parhaaksi. Finanssivallan näkökulmasta oli merkittävää, että Suomi sai myös oman itsenäisesti hoidettavan valtiontaloutensa. Suomi sai lisäksi oman budjettinsa vuonna 1809, mutta sen vahvistaminen kuului yksinomaan keisarille. Parlamentaarisen finanssivallan kehitys pysähtyi Venäjän vallan loppuaikoina, jolloin hallitsijan ja eduskunnan budjettivallat olivat voimakkaassa ristiriidassa. (Purhonen 1961, 7–24.)

Suomen itsenäistyttyä Venäjän väliaikainen hallitus antoi vuonna 1917 julistuskirjan, jossa se tunnusti Suomen perustuslait. Vuonna 1919 hyväksytyssä hallitusmuodossa (L 94/1919) vahvistettiin parlamentarismien periaate sisällyttämällä siihen säännökset hallituksen poliittisesta ja oikeudellisesta vastuunalaisuudesta eduskunnalle (36 ja 43 §). Hallituksen jäsenten näin tultua eduskunnalle vastuunalaisiksi vahvistui myös eduskunnan finanssivalta; eduskunnalla oli nyt mahdollisuus saattaa hallitus vastuuseen myös valtiontalouden hoidosta.

Tämä johti myös parlamentaarisen valtiontilintarkastusinstituution syntymiseen, kun vuoden 1919 hallitusmuotoon otettiin säännös viiden valtiontilintarkastajan valitsemisesta. Valtiontarkastajien tehtävänä oli valvoa tulo- ja menoarvion noudattamista sekä valtiovaraston tilaa ja hoitoa (71 §). Samaan pykälään otettiin säännös myös revisiolaitoksesta, jonka tehtävänä oli tarkastaa valtiovaraston tilit ja tilinpäätös. Parlamentaarisen vastuunalaisuuden vahvistumisen ohella itsenäisyyden ajan alun valtiollisessa kehityksessä oli finanssivallan kannalta merkityksellistä se, että vuoden 1919 hallitusmuodolla budjetti saatettiin vihdoin kokonaisuudessaan eduskunnan päätösvallan alaiseksi ja parlamentaarisen budjettivallan asema vakiintui. (Purhonen 1955, 120–121.)

## Eduskunnan tarkastusvaliokunta parlamentaarisen finanssivalvonnan toteuttajana

Suomessa ulkoinen valtiontalouden valvonta on järjestetty kahden toimijan vastuulle: valvontaa harjoittavat eduskunnan tarkastusvaliokunta ja valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV). Nykyisin myös VTV on organisatorisesti eduskunnan yhteydessä, jonne se vuonna 2000 voimaan tulleella perustuslailla siirrettiin valtiovarainministeriön alaisuudesta. Näin luovuttiin valvonnan riippumattomuuden kannalta kyseenalaisesta asetelmasta, jossa valtiontalouden finanssivalvontaa suorittava taho oli valvontansa kohteen alaisuudessa (Myllymäki 1994, 130–131; Purhonen 1955, 318–319).

Eduskunnan tarkastusvaliokunta perustettiin 1.6.2007 voimaan tulleella perustuslain muutoksella (laki 596/2007). Perustuslain 90.1 §:n mukaan eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Tätä varten eduskunnassa on tarkastusvaliokunta, jonka tulee saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavainnot. Tarkastusvaliokunnalla ja valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta valvontansa kohteilta tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot (PL 90.3 §).

Tarkastusvaliokunta otti hoitaakseen valtiontilintarkastajien sekä valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston valvontatoimen. Uudistuksella haluttiin vahvistaa eduskunnan budjettivaltaa eli valtaa päättää valtion talousarviotaloudesta. Tähän valtaoikeuteen kuuluu kiinteästi myös valta valvoa näiden päätösten toteutumista. Tarkastusvaliokunnan perustamisella haluttiin lisäksi vahvistaa valtiontalouden valvonnan parlamentaarisuutta: eduskunnan haluttiin voivan käyttää täysipainoisesti sille perustuslaissa osoitettua vahvaa asemaa valtiontalouden päätöksenteossa. Eduskunnan on voitava talousarvion avulla vaikuttaa eri yhteiskuntapolitiikan lohkoihin päättämällä toiminnan taloudellisista edellytyksistä. (HE 71/2006 vp, 1, 13 ja 15; Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen, 79–86.)

Lisäksi tarkastusvaliokunnan perustamisen syynä oli tarve poistaa päällekkäisiä toimintoja ja käsittelyjä eduskuntaryössä. Tavoitteena oli

myös parlamentaarisen valvonnan painopisteen siirtäminen vahvemmin valtionhallinnon tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointiin sekä talousarviota koskevan päätöksenteon palvelemiseen. (HE 71/2006 vp, 13; Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen, 83–88.)

Tarkastusvaliokunnan tehtäviä ja valvontakeinoja ovat valtiontaloudellisten kertomusten käsittely, suulliset kuulemiset valiokunnassa, selvitysten pyytäminen valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä, tutkimusten teettäminen sekä valvontakäynnit valtiontalouden valvonnan piiriin kuuluvissa kohteissa (HE 71/2006 vp, 14–15). Tarkastusvaliokunnan toiminnassa korostuu oma-aloitteinen toiminta niin, että valiokunnalla on oikeus ottaa omasta aloitteestaan käsiteltäväkseen asioita ja toimittaa ne mietinnön muodossa täysistunnolle. Näissä aiheissa tulee keskittyä eduskunnan kannalta merkittäviin havaintoihin puuttumatta päivänpoliittisiin kysymyksiin. (HE 71/2006 vp, 20.)

Perustuslain 90 §:n 3 momentin mukainen tarkastusvaliokunnan tiedonsaantioikeus on laaja ja kattaa tietyin edellytyksin myös lain mukaan viranomaisilta ja yksityisiltä tahoilta salassa pidettävät tiedot sikäli kuin nämä ovat valvontatehtävän hoidon kannalta tarpeen. Tarkastusvaliokunnan tiedonsaantioikeus on lähtökohtaisesti laajempi kuin muilla eduskunnan valiokunnilla. (HE 71/2006 vp, 21; Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen, 99–101.)

## **Esimerkki parlamentaarisen finanssivalvonnan kohdealueesta: omistajaohjauksen valvonta**

### *Lähtökohdat*

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan valvonnan alueista voidaan esimerkkinä nostaa esille valtion yhtiöomistusten omistajaohjauksen valvonta. Valtion omistamat yhtiöt sekä niihin kohdistuva omistajaohjaus ovat

osa valtiontalouden kokonaisuutta. Eduskunnan valvontavalta ulottuu perustuslain valmisteluaineiston mukaan niin valtion talousarvioon sisältyvään kuin sen ulkopuoliseenkin valtiontalouteen. Valvonnan piiriin kuuluvat tällöin myös valtion määräysvallassa olevat osakeyhtiöt (HE 1/1998 vp, 141; HE 71/2006 vp, 19–20). Näin ollen parlamentaarisen finanssivallan ja valvontavallan alaan kuuluu myös valtion yhtiöomistusten omistajaohjauksen valvonta.

Omistajaohjauksen valvonta on toki vain yksi tarkastusvaliokunnan valvontatoimen monista kohdealueista. Aihepiiri on kuitenkin ajankohtainen, sillä valiokunta tilasi vuonna 2010 Tampereen yliopiston tutkijaryhmältä aiheesta tutkimuksen (ks. Kankaanpää, Oulasvirta & Wacker 2011). Valiokunta laati tutkimuksen perusteella myös mietintönsä (TrVM 11/2010 vp). Seuraavassa on käsitelty eduskunnan ja sen tarkastusvaliokunnan keinoja ohjata ja valvoa valtion omistajaohjausta.

Valtio on omistajana kahdentyypisissä yhtiöissä: markkinaehtoisesti toimivissa yhtiöissä ja valtionhallinnon erityistehtäviä toteuttavissa yhtiöissä. Yhtiöiden markkinaehtoisuus merkitsee sitä, että toimintaperiaatteiden, rahoitusrakenteen ja tuottotavoitteiden tulee valtion omistamissa yhtiöissä olla vertailukelpoisia samalla toimialalla toimiviin muihin yhtiöihin verrattuna. Omistajaohjauksen tavoitteena markkinaehtoisissa yhtiöissä on mahdollisimman hyvän taloudellisen kokonaistuloksen saavuttaminen. Markkinaehtoisesti toimiviin yhtiöihin voi liittyä valtio-omistajan strategisia intressejä, kuten infrastruktuurin ylläpitämiseen ja turvaamiseen liittyviä tavoitteita tai peruspalveluvalvointeja, mutta yhtiöt toimivat silti selkeästi liiketoiminnallisilla periaatteilla. Markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden omistajaohjauksessa tärkeää on omistajien keskinäinen yhdenvertaisuus. (Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 7.6.2007, 1–2; TRO 2/2009 vp, 1–4.)

Yhtiön määrittelemisen erityistehtäväyhtiöksi merkitsee sitä, että yhtiöllä on jokin erityinen yhteiskunnallinen tehtävä, jonka toteuttamiseksi liiketoimintaa harjoitetaan. Erityistehtäviä toteuttavissa yhtiöissä valtion omistajuuden ensisijaiset tavoitteet ovat yhteiskunnallisia,

vaikka yleistavoitteena onkin toiminnan taloudellinen kannattavuus (Valtioneuvoston periaatepäätös 7.6.2007, 2). Erityistehtäväyhtiöitä ovat esimerkiksi Veikkaus Oy, Yleisradio Oy ja Alko Oy.

Erityistehtäväyhtiöiden tehtävistä säädetään erillislainsäädännössä, joka määrittää myös valtion omistajapolitiikkaa ja omistajaohjauksen hoitamista. Yhtiön liiketoiminnallisen strategian määrittävät kuitenkin yhtiön johto ja hallintoelimet. Valtion omistajapolitiikkaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan yhteiskunnallisten tavoitteidensa vuoksi erityistehtäväyhtiöiden tulee säilyä valtion yksinomistuksessa tai vähintään valtion määräysvallassa. Omistajapolitiikan tavoitteet näissä yhtiöissä perustuvat mahdollisimman hyvään yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen kokonaistulokseen, jota arvioidaan ensisijaisesti sen perusteella, miten ja minkälaisilla kustannuksilla yhtiö toteuttaa ministeriön sille asettamia tavoitteita. Kyse on näin ollen yhtiön yhteiskunnallisen palvelutehtävän toteutumisen ja sen kustannusten arvioinnista. (Valtioneuvoston periaatepäätös 7.6.2007, 1–2; TRO 2/2009 vp, 1–2.)

Eduskunnan suorat osallistumismahdollisuudet valtion omistamien yritysten ja yhteisöjen ohjaukseen ovat rajalliset, sillä varsinaista omistajaohjausta toteuttavat valtioneuvoston kanslia ja muut ministeriöt. Eduskunnan rooli itse omistajaohjauksessa tulee esille tilanteissa, joissa on kyse määräysvallan hankkimisesta yhtiöissä tai yhtiöitä koskevasta määräysvallasta luopumisesta.

Valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettua lakia (1368/2007) eli niin sanottua omistajaohjauslakia sovelletaan valtion yhtiöomistusta koskevaan päätöksentekoon sekä valtion omistajaohjaukseen valtioenemmistöisissä yhtiöissä ja valtion osakkuusyhtiöissä. Omistajaohjauslain 3 §:n mukaan eduskunnan suostumus vaaditaan, mikäli valtio lakkaa olemasta yhtiön ainoa omistaja tai jos valtio luopuu enemmistöstään yhtiössä. Samoin eduskunnan suostumusta edellytetään silloin, kun omistus- tai yritysjärjestelyn tarkoituksena on tehdä yhtiöstä valtioenemmistöinen.

Omistajaohjauslain 5 §:n mukaan valtiolle omistajana kuuluvien oikeuksien käyttäminen ja muu omistajaohjaus kuuluu omistajaoh-



jauksesta vastaavan ministeriön toimivaltaan. Keskeinen ministeriö omistajaohjauksessa on valtioneuvoston kanslia, johon on keskitetty markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden omistajaohjaus (Valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003, 12 §).

Vaikka eduskunnalla ei ole välitöntä roolia itse omistajaohjauksessa, on eduskunnalla useita keinoja vaikuttaa omistajaohjaukseen sekä valvoa sen toteuttamista. Omistajaohjauksen valvonta on osa perustuslaissa säädettyä parlamentaarista varainkäytön valvontaa. Tämän valvonnan toteuttamisen kannalta merkittävässä asemassa ovat eduskunnan tarkastusvaliokunta sekä valtiontalouden tarkastusvirasto. Seuraavassa tarkastellaan omistajaohjauksen valvontaa erityisesti tarkastusvaliokunnan näkökulmasta.

### *Kertomusmenettely valvonnan välineenä*

Eduskunta ja sen tarkastusvaliokunta voivat valvoa omistajaohjausta ensinnäkin kirjallisten raporttien käsittelyn kautta. Yleisesti ottaen eduskunta harjoittaa valtiontalouden valvontatoimintaa ennen muuta kertomusmenettelyn kautta. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustamista valmistelleen toimikunnan mietinnössä todetaan, että valtiontaloudellisten kertomusten käsittely täysistuntoa varten on valiokunnan valmisteltavista asioista keskeisin. (Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen, 20 ja 88–89.)

Hallitus antaa eduskunnalle vuosittain perustuslain 46 §:n nojalla toimenpidekertomuksen sekä tilinpäätöskertomuksen. Eduskunnan tarkastusvaliokunta on esittänyt näiden kertomusten yhdistämistä. Kertomuksensa eduskunnalle antavat säännöllisesti myös esimerkiksi valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan pankkivaltuusto, Kansaneläkelaitoksen valtuutetut, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto sekä Yleisradio Oy:n hallintoneuvosto.

Valtion omistajaohjauksen valvonnan näkökulmasta on huomattava, että valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston vuosikertomus ei toistaiseksi ole ollut muodollisesti valtiopäiväasiakirja, joten kertomuksen käsittelylle eduskunnassa ei ole ollut virallista menettelyä. Tätä on pidettävä ongelmallisena valtiontalouden parlamentaarisen valvonnan kannalta.

Tarkoituksenmukaista olisi, että jatkossa uudistettu omistajaohjauskertomus annettaisiin eduskunnalle valtiopäiväasiakirjana. Omistajaohjauskertomus tulisi näin ollen käsiteltäväksi eduskunnassa virallisena asiakirjana, ja tarkastusvaliokunta voisi laatia tästä kertomuksesta mietintönsä. Sopiva valtiopäiväasiakirjatyyppi uudistetun kertomuksen käsittelylle olisi kertomus eli K-asiakirja, joka on luonteeltaan hallituksen ja eräiden eduskunnan alaisten tai valitsemien toimielinten toiminnastaan määrääjain eduskunnalle antama kertomus.

Mikäli omistajaohjauskertomus käsitellään jatkossa eduskunnassa valtiopäiväasiakirjana, se edellyttää erityislainsäädännön muuttamista. Omistajaohjausraportin antamisen eduskunnalle kertomuksena tulisi perustua lain taseiseen sääntelyyn. Asianmukaista olisikin muuttaa valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettua lakia (1368/2007) niin, että lakiin sisällytettäisiin säännös, joka koskee eduskunnalle vuosittain annettavaa kertomusta valtion yhtiöomistuksista ja omistajaohjauksesta. Menettelymuutos edellyttäisi mahdollisesti myös muita säädösmuutoksia.

Valtiosääntöoikeudellisen pohjan kertomusten eduskuntakäsittelylle antaa perustuslain 46 §:n 2 momentti, jonka mukaan eduskunnalle annetaan hallituksen toimenpidekertomuksen ja tilinpäätöskertomuksen lisäksi muita kertomuksia sen mukaan kuin perustuslaissa, muussa laissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetään. Eduskunnan työjärjestyksen (40/1999) (EtyöJ) 32 §:n nojalla eduskunnalle annettu kertomus on monien muiden valtiopäiväasioiden tavoin käsiteltävä valmistelevasti valiokunnassa ennen kuin se otetaan päätettäväksi täysistunnossa.

Ennen kertomuksen valiokuntaan lähettämistä käydään täysistunnossa lähetekeskustelu, jonka jälkeen eduskunta päättää puhemiesneu-

voston ehdotuksesta, mihin valiokuntaan asia lähetetään. Eduskunta voi samalla päättää, että yhden tai useamman muun valiokunnan on annettava lausunto asiasta sitä valmistelevasti käsittelevälle valiokunnalle. Valiokunnan tulee ilman aiheetonta viivytystä käsitellä sinne lähetetyt asiat ja antaa niistä asian laadun mukaisesti mietintö tai lausunto toiselle valiokunnalle (EtyöJ 34 §). Kertomus käsitellään täysistunnossa valiokunnan mietinnön pohjalta ainoan käsittelyn asiana (PL 41 §, EtyöJ 55 §). Eduskunnan päätös kertomusasiassa tulee saattaa kertomuksen antajalle tiedoksi eduskunnan kirjelmällä (EtyöJ 68 §).

On myös huomattava, että säännöllisen kertomusten käsittelyn ohella eduskunnan tarkastusvaliokunnalla on valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen valvontaa koskeva vireillepano-oikeus. Eduskunnan työjärjestyksen 31 a §:n mukaan tarkastusvaliokunnalla on oikeus omasta aloitteestaan ottaa käsiteltäväkseen toimialaansa kuuluva asia sekä laatia siitä mietintö täysistunnolle.

### *Suulliset kuulemiset*

Eduskunta voi toteuttaa omistajaohjauksen valvojan tehtäväänsä myös suullisten kuulemisten kautta. Kuten muutkin erikoisvaliokunnat, tarkastusvaliokunta voi kutsua kuultavakseen asian käsittelyn kannalta tarpeelliset tahot. Näin tarkastusvaliokunta saa käyttöönsä valvontatoimensa kannalta keskeistä tietoa sekä haluamiensa asiantuntijoiden näkemykset (Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen, 97–98).

Keväällä 2010 tarkastusvaliokunnassa tehtiin laajamittainen kuulemiskierros, jonka aikana kuultiin omistajaohjauksen asiantuntijoita sekä omistajaohjaukseen osallistuvia tahoja. Suullisten kuulemisten ohella tarkastusvaliokunnalle toimitettiin myös kirjalliset asiantuntijalausunnot. Kuulemisten perusteella tarkastusvaliokunta valmisti muistion (TRO 2/2009 vp).

Suulliset kuulemiset omistajaohjauksen valvonnassa ovat hyödyllisiä, koska kuulemisen avulla on mahdollista täydentää, tarkentaa ja selvittää kirjallisen raportoinnin sisältämää informaatiota. Erityisesti yhtiöiden yhteiskuntavastuun, kuten toiminnan ympäristövaikutusten, henkilöstövaikutusten ja taloudellisten vaikutusten tarkastelussa sekä hyvän hallintotavan (*corporate governance*) arvioinnissa suulliset kuulemiset voivat antaa arvokasta lisätietoa. Valiokunnan ja esimerkiksi ministerin tai ministeriön virkamiehen välinen debatti voi avata mainittujen, vaikeasti mitattavien arvojen sisältöä.

Omistajaohjauksen valvontaan liittyviä asiantuntijoiden kuulemisia olisi perusteltua järjestää myös tulevaisuudessa. Koska kuulemisten täytyy liittyä aina johonkin tiettyyn, vireillä olevaan asiaan, voisivat kuulemiset jatkossa tapahtua säännöllisesti omistajaohjauksen vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä. Vuosikertomusta käsitellessään tarkastusvaliokunta voisi jatkossa kuulla nykyistä säännöllisemmin omistajaohjauksesta vastaavia tahoja. Ministeriöt ovat tilivelvollisia eduskunnalle omistajaohjauksen harjoittamisesta, ja kuulemisten yhteydessä voidaan arvioida tämän tilivelvollisuuden toteutumista.

### *Valvontakäynnit*

Tarkastusvaliokuntaa edeltäneen valtioneuvoston tarkastajaininstituution toimintatapoihin kuuluivat valvontakäynnit valvontakohteissa. Tämä valvontakeino haluttiin säilyttää myös tarkastusvaliokunnalla. Eduskunnan erikoisvaliokuntien vierailut toimialaansa liittyvissä kohteissa eivät ole yleensä valvontakäynneiksi luonnehdittavaa toimintaa, joten tässä mielessä tarkastusvaliokunta poikkeaa toimenkuvassaan muista valiokunnista. (HE 71/2006 vp, 14; Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen, 97–98.)

Tarkastusvaliokunnan valvontakäynnit eivät kuitenkaan ole luonteeltaan varsinaista tarkastustoimintaa vaan keskusteluun ja tietojenvaihtoon liittyviä tapaamisia. Valtiontalouden varsinaista tarkastusta

tekevät valtiontalouden tarkastusvirasto ja valtionhallinnon sisäisestä tarkastuksesta vastaavat tahot. (HE 71/2006 vp, 14.)

Valvontakäynnit tarjoavat mahdollisuuden tiedonvaihtoon ja keskusteluun eri tavalla kuin kuulemistilaisuudet valiokunnassa. Lisäksi valvontakäynnit mahdollistavat tutustumisen valvonnan piiriin kuuluvien kohteiden toimintaan, toiminnasta vastaaviin ja toimintatapoihin. Valvontakäyntien tavoitteena on hankkia tietoa sekä käydä keskustelua valvontaan liittyvistä aiheista. Käynnit voivat auttaa muodostamaan kokonaiskuvan valtiontalouden piiriin kuuluvista yksiköistä ja toiminoista. Valvontakäynneillä valiokunta esiintyy kollegiona ja tarkastelee valvontaa koskevia asioita eduskunnan parlamentaarisen valvontaelimen näkökulmasta. Hankittu tieto ja kokemukset on dokumentoitava ja jakamalla saatettava muiden tarkastusvaliokunnan jäsenten tietoon. (Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen, 98.)

Valtion omistajaohjauksen valvonnan näkökulmasta tarkastusvaliokunnan valvontakäynnit on tarkoituksenmukaista kohdistaa ensisijaisesti omistajaohjausta harjoittaviin tahoihin. Kyse on tällöin valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastoon sekä eri sektoriministeriöihin tehtävistä valvontakäynneistä.

### *Muut kuin varsinaiset valvontatoimet*

Lainsäädäntö on keskeinen eduskunnan keino vaikuttaa valtion omistajaohjaukseen: eduskunta säätää Suomessa sen lainsäädännön, jolla valtion omistajaohjausta säännellään. Vaikka tarkastusvaliokunnan toiminnan päänäkökulma on valtion taloudenhoidon jälkikäteinen tarkastelu, se ei estä lainsäädäntöhankkeisiin osallistumista. Tarkastusvaliokunnan tehtävänä on muiden valiokuntien tapaan käsitellä valmistelevasti täysistuntokäsittelyä varten toimialaansa kuuluvat lakiesitykset, joten tarkastusvaliokunnalla on ainakin muodollisesti mahdollisuus osallistua myös omistajaohjausta koskevan lainsäädännön valmisteluun.

Tarkastusvaliokunnan perustamista koskevassa eduskunnan kanslian julkaisussa toisaalta todetaan, että tarkastusvaliokunnan käsiteltäväksi ei ole tarkoitus tulla siinä määrin hallituksen esityksiä lakiehdotuksineen kuin muille erikoisvaliokunnille. Sen sijaan asioita tulee yleensä vireille valiokunnan oman toiminnan pohjalta. (Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen, 86.)

Sanotun johdosta tarkastusvaliokunnan tehtävien ydinalueeseen ei kuulu mietintöjen laatiminen omistajaohjausta koskevista lakiesityksistä. Tämä tehtävä on eduskunnassa kuulunut talousvaliokunnalle ja valtiovarainvaliokunnalle. Tarkoituksenmukaista kuitenkin on, että tarkastusvaliokunta antaa lausunnon omistajaohjausta koskevasta lakiehdotuksesta mietinnön laativalle valiokunnalle.

Eduskunta voi vaikuttaa valtion omistajaohjaukseen tietyssä määrin myös nimitysten kautta. Eduskunnan tehtävänä on valita Yleisradio Oy:n hallintoneuvosto. Veikkaus Oy:n hallintoneuvoston nimittämisestä ei ole arpajaislaissa (1047/2001) suoraan säädetty, mutta periaatteena on ollut, että Veikkauksen hallintoneuvoston jäsenet valitaan parlamentaaristen voimasuhteiden mukaan. Lisäksi valitaan yksi henkilöstön edustaja ja hänelle varahenkilö. Eduskunta voi käyttää nimitysvaltaansa myös valitessaan Suomen Pankin hallintoa ja toimintaa valvovan pankkivaltuuston sekä Kansaneläkelaitoksen valtuutetut.

Hallintoneuvostojen määrää valtion omistamissa yhtiöissä ollaan tällä hetkellä vähentämässä. Hallintoneuvostoista luovutaan muun muassa Fortumissa ja Neste Oilissa. Hallintoneuvostoja voidaan kuitenkin pitää perusteltuina varsinkin erityistehtäväyhtiöissä sekä sellaisissa markkinaehtoisesti toimivissa valtioenemmistöisissä listaamattomissa yhtiöissä, joissa valtion omistus pitää sisällään strategisia intressejä. Eduskunnan näkökulmasta hallintoneuvostot voivat olla keskustelufoorumeita ja tietokanavia eduskunnan suuntaan.

Osakeyhtiölain (624/2006) 6 luvun 9 §:n mukaan yhtiökokous pääsääntöisesti päättää yhtiön hallituksen valinnasta. Yhtiön hallitus puolestaan valitsee yhtiön toimitusjohtajan (osakeyhtiölaki, 6 luku 20 §). Omistajaohjauslain (1368/2007) 5 §:n mukaan ministeriö päättää

valtion edustajien määräämisestä yhtiökokouksiin ja toimiohjeiden antamisesta heille.

Hallituksen kokoonpanoon vaikuttaminen on merkittävä keino ministeriölle harjoittaa omistajaohjausta. Vaikka eduskunnan tarkastusvaliokunta ei nimitä yhtiöiden hallituksia, voi valiokunta tarvittaessa ottaa yleisellä tasolla kantaa yhtiöiden hallitusten nimittämismenettelyyn ja -käytäntöihin. Näiden kannanottojen esittämisen on tosin tapahduttava jonkin yleisemmän valvontahavainnon käsittelyn yhteydessä.

Lisäksi on huomattava, että eduskunnalla on perustuslain 60.2 §:n nojalla yleinen parlamentaarinen valta valvoa omistajaohjausta harjoittavia ministeriöitä. Vaikka eduskunnan tarkastusvaliokunnalla ei ole oikeutta antaa viranomaisille yksittäistapauksissa määräyksiä tai ohjeita, voi tarkastusvaliokunta sisällyttää mietintöihinsä eduskunnan hyväksyttäväksi annettavia kannanottoja, joissa se edellyttää hallituksen ryhtyvän tiettyihin toimiin.

## **Lähteet**

Arpajaislaki 1047/2001.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen. Valtiontalouden parlamentaarinen valvonta -toimikunnan mietintö. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005.

Eduskunnan työjärjestys 40/1999 v. 2000.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 71/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Kankaanpää, Jari, Oulasvirta, Lasse & Wacker, Jani 2011. Valtion omistajaohjauksen valvonta ja raportointi eduskunnalle. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2011.

Laki Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta 596/2007.

Laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta 1368/2007.

Myllymäki, Arvo 1994. *Julkistalouden valvonta*. Tampere: Tammer-Paino Oy.

- Myllymäki, Arvo 2007. *Finanssihallinto-oikeus*. Helsinki: WSOYpro.
- Myrsky, Matti 1999. *Valtiontalousoikeus*. Helsinki: Kauppakaari Oyj. Lakimiesliiton Kustannus.
- Osakeyhtiölaki 624/2006.
- Purhonen, Eino 1955. *Parlamentaarinen valtiontilintarkastus Suomen valtiontalouden valvontajärjestelmässä*. Vammala: Vammalan kirjapaino.
- Purhonen, Eino 1961. *Eduskunnan budjettivalta*. Vammala: Vammalan kirjapaino.
- Suomen Hallitusmuoto 94/1919 (kumottu).
- Suomen perustuslaki 731/1999.
- TRO 2/2009. Valtion omistajaohjauksen valvonta. Muistio.
- TrVM 11/2010 vp. Valtion omistajaohjauksen valvonta. Tarkastusvaliokunnan mietintö 11/2010 vp.
- Valiokuntaopas 2008. Puhemiesneuvoston antamat valiokuntien yleisohjeet.
- Valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003.
- Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 7.6.2007. [http://www.valtionomistus.fi/documents/Asiakirjat/Hallituksen\\_linjaukset/suomi/VN\\_n\\_periaatepaeatoes\\_omistajapolitiikasta\\_20070607\\_\\_2\\_.pdf](http://www.valtionomistus.fi/documents/Asiakirjat/Hallituksen_linjaukset/suomi/VN_n_periaatepaeatoes_omistajapolitiikasta_20070607__2_.pdf). 23.2.2011.
- Vesanen, Tauno 1970. *Valtiontalouden hoidosta*. Porvoo: WSOY.
- Wacker, Jani 2009. *Euroopan unionin talous- ja rahaliiton vaikutukset kansalliseen finanssivaltaan. Tutkimus unionin vakaussäätelyn oikeudellisesta merkityksestä*. Tampere: Tampere University Press.